

### Kooperation, Bund-Länder

Schmidt-Kaden, Petra Ilona

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Schmidt-Kaden, P. I. (2018). Kooperation, Bund-Länder. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 1197-1201). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55991114>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

#### **Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Petra Ilona Schmidt-Kaden

## **Kooperation, Bund-Länder**

S. 1197 bis 1201

URN: urn:nbn:de:0156-55991114



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Kooperation Bund-Länder

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Raumordnungspolitische Kooperation und Zusammenarbeit
- 3 Abstimmung von Raumordnungsplänen aufeinander
- 4 Auskunftspflichten und Informationsbereitstellung
- 5 Weitere Kooperationsstrukturen

Literatur

Kooperationen zwischen Bund und Ländern im Bereich der Raumordnung werden im Wesentlichen getragen durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). Wichtige räumliche Entwicklungsimpulse werden von Bund und Ländern u. a. durch die Städtebauförderung sowie die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gegeben.

## 1 Einleitung

---

Die Kooperation von Bund und Ländern (kooperativer Föderalismus) wurde mit der Föderalismusreform 2006 neu geregelt (▷ *Föderalismus*). Dies betrifft sowohl die Rahmenbedingungen für gemeinsam getragene Förderbereiche in der Regionalpolitik und der ▷ *Städtebauförderung* (Artikel 91a ff. und 104a ff. Grundgesetz (GG)), von denen wichtige räumliche Entwicklungsimpulse ausgehen, als auch den Ersatz der ehemaligen Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die ▷ *Raumordnung* durch raumordnungsrechtliche Vorschriften des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsmöglichkeiten durch die Länder (Artikel 72 GG). Das Raumordnungsgesetz (ROG) unterscheidet grob zwischen drei Feldern der Kooperation und Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Raumordnung: der raumordnungspolitischen Kooperation und Zusammenarbeit, der Abstimmung von Raumordnungsplänen aufeinander sowie Auskunftspflichten und Informationsbereitstellung.

## 2 Raumordnungspolitische Kooperation und Zusammenarbeit

---

Der formale Rahmen für die raumordnungspolitische Kooperation und Zusammenarbeit von Bund und Ländern ist die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). In ihr sollen die grundsätzlichen Angelegenheiten der Raumordnung von den für die Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Ministern des Bundes und der Länder gemeinsam beraten werden (§ 24 Abs. 1 ROG). Zur Etablierung der MKRO wurde 1967 ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über gemeinsame Beratungen zu Angelegenheiten der Raumordnung (Bundesanzeiger Nr. 122 vom 05. Juli 1967) abgeschlossen, dem 1991 die fünf neuen Bundesländer beitraten (Michel 2005: 651 ff.). Das Verwaltungsabkommen wurde 2016 novelliert (Bundesanzeiger vom 02. Juni 2016, BAnz AT 02.06.2016 B3). Bemerkenswert ist, dass seit 1967 im Rahmen der MKRO Bund und Länder gleichgewichtig mit jeweils einer Stimme (zurzeit also mit 17 Stimmen insgesamt) über Entschlüssen und Beschlüssen das raumordnungspolitische Handeln in Bund und Ländern steuern bzw. aufeinander abstimmen. Beschlüsse werden mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst.

Der Vorsitz der MKRO gestaltet sich zweijährig, alternierend zwischen Bund und Ländern (in alphabetischer Reihenfolge). Gremien sind neben der MKRO selbst, die in der Regel im einjährigen Rhythmus stattfindet, der Hauptausschuss (besetzt mit den Leiterinnen und Leitern der obersten Landesplanungsbehörden der Länder sowie der für Raumordnung zuständigen Abteilung des Bundes) sowie Fachausschüsse, zurzeit Ausschuss für Raumentwicklung und Ausschuss für Recht und Verfahren. Raumordnungspolitische Fragestellungen werden in den Fachausschüssen und dem Hauptausschuss vorbereitet, danach in der MKRO beraten und zur Beschlussfassung gebracht.

Einen Überblick über die Entschlüssen und Beschlüssen der MKRO, im Sinne eines Überblicks über den Output der Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, geben z. B. Bielenberg, Runkel und Spannowsky (2014: Band 1, Kapitel B 320). Die Entschlüssen und Beschlüssen betreffen einzig mit der Aufteilung der Deutschland zur Verfügung stehenden europäischen INTERREG-B-Mittel auf die Kooperationsräume mit deutscher Beteiligung (▷ *Europäische*

*Regionalpolitik*) einen Sachverhalt mit unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Ansonsten enthalten sie einerseits Empfehlungen und Hinweise zum Einsatz konkreter raumordnerischer Instrumente (▷ *Instrumente der Raumplanung*), wie z. B. zur Anwendung des Zentrale-Orte-Systems (▷ *Zentraler Ort*), zum demografischen Wandel (▷ *Demografischer Wandel*) und zur ▷ *Daseinsvorsorge*, zur Bedeutung des Einzelhandels für die Innenstädte (▷ *Einzelhandel*; ▷ *Innenstadt*), zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, zu Raumordnung und Klimawandel (▷ *Klima, Klimawandel*), zum vorbeugenden ▷ *Hochwasserschutz*, zu Eignungsgebieten für Windenergieanlagen (▷ *Erneuerbare Energien*), zur Offshore-Windenergie-Nutzung, zum Aus- und Neubaubedarf des Höchstspannungsnetzes (▷ *Energiepolitik*), zum Masterplan Güterverkehr und ▷ *Logistik*, zu Anforderungen an das Flughafennetz in Deutschland. Andererseits betreffen die Entschlüsse und Beschlüsse aber auch strategische Entwicklungsvorstellungen wie z. B. zur Fortentwicklung der europäischen Raumentwicklungs- und Strukturpolitik (▷ *Europäische Raumentwicklungspolitik*), zur Bedeutung der großen Metropolregionen (▷ *Metropolregion*) Deutschlands für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa, zu Stand und Perspektiven der ▷ *Regionalplanung*, außerdem zu Entwicklungsvorstellungen für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland (§ 24 Abs. 2 ROG).

§ 24 Abs. 2 ROG besagt, dass Bund und Länder im Rahmen der MKRO Leitbilder für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen (▷ *Leitbilder der Raumentwicklung*) entwickeln können. 2006 wurden erstmals *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* verabschiedet. Sie wurden von Bund und Ländern gemeinsam entwickelt und befassen sich in drei Schwerpunkten mit *Wachstum und Innovation, Daseinsvorsorge sichern* und *Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten* sowie darüber hinaus mit neuen gesellschaftlichen Herausforderungen wie den Auswirkungen des demografischen Wandels oder auch der europäischen Dimension der Raumentwicklungspolitik. Wie eine Evaluierung durch die MKRO ergab, fanden die Leitbilder vielfältigen Eingang in die Pläne und Programme der Landes- und Regionalplanung. Die Leitbilder wurden fortgeschrieben (Beschluss der 41. MKRO vom 09.03.2016) und gehen von nunmehr vier Leitbildern aus: *Wettbewerbsfähigkeit stärken, Daseinsvorsorge sichern, Raumnutzung steuern und nachhaltig entwickeln* sowie *Klimawandel und Energiewende gestalten*. Sie greifen somit aktuelle Herausforderungen auf, z. B. die Nationalgrenzen überschreitende Raumordnung sowie, nach wie vor relevant, den Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels.

Die raumordnerische Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten (▷ *Kooperation, grenzüberschreitende*) findet im Rahmen der Gremien zwischenstaatlicher Regierungskommissionen statt, beispielsweise in der Arbeitsgruppe Raumordnung der deutsch-polnischen Regierungskommission. Im Rahmen der Kooperation und Zusammenarbeit bindet der Bund die jeweils betroffenen Länder vorbereitenderweise in die Kommissions- bzw. Ausschussarbeit mit ein (§ 24 Abs. 3 ROG). Häufig nehmen Ländervertreter auch an den Ausschusssitzungen teil, jedoch ohne Stimmrecht. Weitere Formen der Kooperation und Zusammenarbeit der Länder und Regionen über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus mit angrenzenden Regionen bleiben hiervon unberührt.

Bei der Vertretung raumordnerischer Interessen von Bund und Ländern gegenüber der EU (▷ *Europäische Union*) geht dem in der Regel eine Befassung in den Gremien der MKRO voraus, darauf folgt eine konstruktive und kooperative thematische Vorbereitung der Vertretungsaufgaben des Bundes gegenüber den EU-Institutionen (§ 24 Abs. 3 ROG). Ein jüngeres Beispiel einer solchen

erfolgreichen Kooperation und Zusammenarbeit war das Einbringen der gemeinsamen Interessen in die Diskussion um die EU-Richtlinie zur Maritimen Raumordnung (▷ *Maritime Raumordnung*) (Richtlinie 2014/89/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung).

### 3 Abstimmung von Raumordnungsplänen aufeinander

---

Die Kooperation und Zusammenarbeit von Bund und Ländern wurden mit der Föderalismusreform in ein anderes Verhältnis als bisher gesetzt. Während der Bund bis dahin für den Bereich der Raumordnung eine Rahmengesetzgebungskompetenz hatte, gehört nun auch die Raumordnung in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, allerdings mit Abweichungsrecht der Länder (Art. 72 GG) (▷ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*). Der Bund ist also erstmals in der Vollregelungspflicht – das ROG von 2008 trug dem Rechnung.

Mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004 (EAG Bau 2004) wird die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) in das ROG eingeführt. 2006 hat der Bund Raumordnungspläne für die AWZ Nordsee und Ostsee vorgelegt. Mit dem ROG von 2008 hat der Bund auch erstmalig selbst die Möglichkeit, landseitig Raumordnungspläne zu erstellen (▷ *Bundesraumordnung*). Nach dem ROG 2017 betrifft dies die Konkretisierung einzelner Grundsätze der Raumordnung für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets in einem Raumordnungsplan (§ 17 Abs. 3 ROG); dazu muss das Benehmen mit den Ländern und angrenzenden Staaten hergestellt werden. Es betrifft auch länderübergreifende Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz sowie zu Standortkonzepten für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der ▷ *Bundesverkehrswegeplanung*, soweit dies für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebiets unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist. Auch hierzu muss das Benehmen mit den Ländern und angrenzenden Staaten hergestellt werden (§ 17 Abs. 2 ROG).

Bislang liegen noch keine Erfahrungen in der Kooperation und Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Zusammenhang mit einer Gesamtraumordnungsplanung oder raumordnerischen Teilplanung des Bundes vor. Wichtig wird in diesem Zusammenhang sein, wie das ▷ *Gegenstromprinzip* der Raumplanung künftig auch im Verhältnis der Planungen des Bundes gegenüber den Ländern/Regionen umgesetzt werden kann (§ 1 Abs. 3 ROG). Denn auch der Bund hat seinerseits das Gegenstromprinzip zu beachten, so Bielenberg, Runkel und Spannowsky (2014: Band 2, L § 1, Rn. 11).

Erste Erfahrungen zur Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern liegen jedoch im Rahmen der Abstimmung von Raumordnungsplänen benachbarter Planungsräume vor (§ 7 Abs. 2 ROG). Auf See wird unterschieden zwischen einer Raumordnungsplanung für die Küstenmeere der Länder (sogenannte Zwölf-Seemeilen-Zone, die in Länderhoheit liegt) und einer für den Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone, die in Bundeshoheit liegt (§ 17 Abs. 1 ROG). Das bedeutet, dass es im Gegensatz zum Land auf See jeweils nur eine raumordnerische Regelungsebene und somit nebeneinander bestehende Planungen gibt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Abstimmung der Planungen aufeinander noch weiter verbessert werden kann.

## 4 Auskunftspflichten und Informationsbereitstellung

---

Letztendlich sind Bund und Länder verpflichtet, sich gegenseitig Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung der Aufgaben der Raumordnung erforderlich sind (§ 24 Abs. 4 ROG). Auch dies ist im Sinne einer Kooperation und Abstimmung zwischen Bund und Ländern, einerseits durch gegenseitige Informationen im Rahmen der Gremienarbeit der MKRO gegeben und andererseits dadurch, dass die Länder und Regionen den Bund nicht nur im Rahmen der Aufstellung und Fortschreibung von Raumordnungsplänen beteiligen, sondern ihm auch ihre beschlossenen Pläne zur Verfügung stellen. Im Wesentlichen aus dieser Zurverfügungstellung speist das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) sein Informationssystem zur räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet und in den angrenzenden Gebieten (§ 22 Abs. 1 ROG).

## 5 Weitere Kooperationsstrukturen

---

Wie aufgezeigt, funktionieren Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Raumordnung und Raumentwicklung, in erster Linie getragen durch die MKRO, seit vielen Jahrzehnten weitgehend unspektakulär, steuern das raumordnerische Handeln und stimmen es nachhaltig aufeinander ab.

Darüber hinaus kommen bedeutende Impulse für die räumliche Entwicklung aus von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Förderbereichen wie der Städtebauförderung oder auch der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) (▷ *Regionale Wirtschaftspolitik*) als zentrales Instrument der nationalen Regionalpolitik in Deutschland.

## Literatur

---

Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (Hrsg.) (2014): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Berlin.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2013): Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus. <http://www.bpb.de/izpb/159339/zusammenarbeit-im-deutschen-foederalismus>. Stand 21.02.2017

Michel, D. (2005): Ministerkonferenz für Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 651-654.

Bearbeitungsstand: 12/2017